

Bogusława Bednarczyk

WPŁYW POLSKIEJ PREZYDENCJI NA KSZTAŁTOWANIE SIĘ POLITYKI PRAW CZŁOWIEKA W UE. WYBRANE ZAGADNIENIA

Wraz z przystąpieniem do Unii Europejskiej w 2004 r. Polska uzyskała możliwość współtworzenia wspólnej polityki europejskiej w zakresie praw człowieka, jak również wzięcia udziału w działaniach na rzecz ich ochrony i promocji na terytorium Unii. Siedem lat po akcesji, w drugiej połowie 2011 r., Polska przejęła rotacyjną prezydencję w Radzie UE, w czasie obfitującym w ważne wydarzenia i problemy wymagające szczególnego zaangażowania. Wówczas rozpoczęła się debata nad budżetem na lata 2014–2020, kończono budowę jednolitego rynku, toczyły się dalsze postępowania w zakresie zaopatrzenia w surowce energetyczne. W poprzedzającym prezydencję półroczu, europejska polityka sąsiedztwa nabrała nowego znaczenia, a współpraca w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony oraz uregulowania systemu ochrony praw obywateli Unii Europejskiej stała się pilnym wyzwaniem dla całej Unii.

Przedmiotem artykułu jest próba analizy i oceny polskiej prezydencji w ramach „prezydenckiego trio”, pod kątem zaangażowania w wielopłaszczyznową reformę europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Na tle wielu innych zadań, które stanęły przed prezydencją po wejściu w życie traktatu z Lizbony nie było w tej dziedzinie spektakularnych osiągnięć, co nie zmienia faktu, że każdy krok do przodu był ważny, ponieważ problematyka ochrony i gwarancji praw człowieka stanowi we współczesnym świecie problem niełatwy do rozwiązania. Do analizy zostały wybrane tylko niektóre kwestie, najistotniejsze do stworzenia spójnego i jednolitego systemu ochrony praw człowieka w Europie. Systemu, który zapew-

niał będzie bezpieczeństwo prawne i chronił jednostkę przed naruszeniami nie tylko ze strony państwa, ale także instytucji UE, co ma niebagatelne znaczenie wobec wzrostu kompetencji Unii w niemal wszystkich dziedzinach życia.

Unia Europejska znalazła się na kolejnym, być może najostrzejszym wirażu. Walka z kryzysem zaczęła przynosić bezprecedensowe w historii integracji koszty społeczne, finansowe i polityczne. Podważało to, i nadal podważa, wiarę społeczeństw w przyszłość tego projektu. Wraz ze stopniowym poszerzeniem kompetencji UE, w szczególności z rozwojem prawodawstwa w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, coraz więcej decyzji mających bezpośredni wpływ na sytuację jednostki, jest podejmowanych przez instytucje unijne.

Należało także kontynuować działania zmierzające do sfinalizowania wspólnego europejskiego modelu ochrony i gwarancji praw człowieka. Nie była to nowa inicjatywa, ponieważ w związku z koniecznością unifikacji standardów w zakresie ochrony praw człowieka w Europie oraz wzmocnienia tej ochrony w samej Unii, koncepcja przystąpienia UE do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i podstawowych Wolności¹ (dalej Konwencja), pojawiła się już pod koniec lat 70. XX w. Jednym z ważnych elementów wzmacniania strategii wewnętrznej UE dotyczącej praw człowieka były działania polskiej prezydencji zmierzające do finalnego zrealizowania tego projektu.

Powodzenie projektu przystąpienia jest o tyle istotne, że w chwili obecnej istnieje luka w europejskim systemie ochrony praw podstawowych. Instytucje UE nie mogą być pociągnięte do odpowiedzialności przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (dalej Trybunał). Trybunał w Strasburgu może kontrolować akty unijne jedynie poprzez kontrolę państw członkowskich Rady Europy². Niemniej unijni politycy przez wiele lat uważali, że ochrona praw człowieka i podstawowych wolności w Radzie Europy w oparciu o Konwencję i Trybunał jest zupełnie wystarczająca.

Dopiero wprowadzenie na mocy traktatu z Maastricht kategorii obywatelstwa Unii zmieniło optykę – okazało się, że Unia powinna zagwarantować swoim obywatelom ich prawa i wolności w taki sam sposób, jak robią to państwa człon-

¹ Pierwsze propozycje przystąpienia do Konwencji zostały wysunięte przez Komisję Europejską w 1979 r. Stanowisko to zostało potwierdzone w 1990 r. Postulaty przystąpienia wysuwane były nie tylko ze strony Wspólnot, ale i Rady Europy. Już w 1995 r. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy wezwało Unię Europejską do podjęcia formalnych kroków umożliwiających przystąpienie. Z uwagi na fakt, że stanowisko państw członkowskich w tym zakresie nie było jednolite, Rada Unii Europejskiej zwróciła się do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości o wydanie opinii. Trybunał w opinii 2/94 z 1996 r. stwierdził, że według aktualnego stanu prawnego, UE nie ma kompetencji do przystąpienia do Konwencji. Równocześnie jednak przystąpiono do działań, które miały doprowadzić do zmian w prawie traktatowym umożliwiających przystąpienie.

² Przykładem może być wyrok w sprawie Matthews przeciwko Wielkiej Brytanii (skarga nr 24833/94), państwo członkowskie uznane zostało winnym naruszenia prawa skarżącej do udziału w wyborach, wynikającego z niemal dosłownej implementacji aktu Wspólnoty. Trybunał nie mógłby jednak prowadzić postępowania bezpośrednio przeciwko UE.

kowskie dostosowując swoje prawodawstwo do Konwencji³. Od tego momentu podpisanie Konwencji przez UE stało się już tylko kwestią czasu.

Z uwagi na to, że celem prezydencji w Radzie UE jest wypracowanie odpowiednich porozumień i kompromisów między państwami członkowskimi, półroczny okres sprawowania prezydencji był zbyt krótki, aby państwo prowadzące zrealizowało zamierzone cele, dlatego mając na względzie poprawienie ciągłości działań, w traktacie z Lizbony wprowadzono „trio”, czyli 18-miesięczną prezydencję zbiorową grupy trzech państw. Polska w ramach „trio” współpracowała z Danią i Cyprem. Trzy państwa, które kolejno miały sprawować prezydencję, wyśtosowały wspólną notę do Rady Europejskiej dotyczącą 18 miesięcznego programu (1 lipca 2011–31 grudnia 2012). W nocie zostało podkreślone, że przystąpienie UE do Konwencji ma kluczowe znaczenie dla ochrony praw podstawowych w Europie⁴. Szczególną wagę przywiązywano do sytuacji, gdy działalność instytucji i organów UE może stanowić naruszenie tych praw, a w związku z opóźniającym się przystąpieniem Unii Europejskiej do Konwencji, akty prawne i działania UE nie są poddawane kontroli w zakresie zgodności ze standardami ochrony praw człowieka. Podkreślając kluczowe znaczenie procesu negocjacji w sprawie akcesji uważano, że osiągnięcie porozumienia w tej kwestii zwiększy efektywność implementacji standardów wynikających z Konwencji na szczeblu narodowym. Podkreślono także, że po przystąpieniu UE do Konwencji, system wnoszenia skarg indywidualnych, możliwy na gruncie Konwencji, będzie stanowić komplementarny instrument ochrony praw jednostki w UE.

Z uwagi na fakt, że skala wyzwań, przed jakimi stoi współczesna Europa wymaga pogłębienia integracji i dążenie do wprowadzenia UE na tor szybszego rozwoju, Polska na wstępie swojej prezydencji przedstawiła trzy wiodące linie programowe:

- integracja europejska jako źródło wzrostu,
- bezpieczna Europa,
- Europa korzystająca na otwartości⁵.

Dawały one szeroką płaszczyznę aktywności w poszczególnych segmentach polityki europejskiej. Stworzyły możliwości elastycznego reagowania w trakcie pełnienia funkcji prezydencji, zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych. Podstawą dla priorytetów polskiej prezydencji w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości były cele wyznaczone przez program sztokholmski⁶, w tym

³ Dz.Urz. UE C 321 E, 29.12.2006, s. 1 i nast.

⁴ Nota prezydencji polskiej duńskiej i cypryjskiej do Rady Unii Europejskiej ST11447/11 POLGEN 100.

⁵ www.prezydencjaue.gov.pl/obszary-przygotowa/programowanie; Program 6-miesięcznej polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2011 r.; Wstępna lista priorytetów polskiego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2011 r., Rada Ministrów, Warszawa.

⁶ W grudniu 2009 r. Rada Europejska przyjęła nowy program rozwoju przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (PWBIS) Unii Europejskiej. Dokument, zatytułowany Program sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli, potwierdzał prioryte-

w szczególności działania na rzecz ochrony obywateli oraz ułatwianie im dostępu do wymiaru sprawiedliwości, z zakresu zarządzania granicami, polityki migracyjnej, azylowej, bezpieczeństwa wewnętrznego, zwalczania przestępczości zorganizowanej oraz ochrony ludności. Prace poszczególnych prezydencji w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego zdeterminowane były przez program sztokholmski określający pięcioletni plan działania. Zdecydowanie najważniejszym efektem polskiej prezydencji w tej dziedzinie było przyjęcie przez Radę Europejską paktu przeciwko narkotykom syntetycznym⁷. Pakt określa priorytety i działania UE oraz państw członkowskich w zakresie intensyfikacji zwalczania produkcji i spożycia narkotyków syntetycznych. Przyjęcie przez Radę Europejskiego paktu przeciwko narkotykom syntetycznym było szczególnie ważne z punktu widzenia polskiej prezydencji. Oznaczało realizację jednego podstawowych priorytetów prezydencji w zakresie ochrony praw człowieka. Prezydencja zainaugurowała również ewaluację strategii antynarkotykowej UE na lata 2005–2012 i planu działania na lata 2009–2012.

Istotną kwestią w obszarze migracji i azylu była praca nad Wspólnym Europejskim Systemem Azylowym (WESA). Unijny system azylowy ma na celu harmonizację praw i praktyk azylowych w poszczególnych krajach Unii, jak również zapewnienie, że państwa będą dzielić się odpowiedzialnością w kwestiach azylowych. Na Wspólny Europejski System Azylowy składa się pięć aktów prawnych: dyrektywa kwalifikacyjna (określająca, które osoby kwalifikują się do objęcia ochroną międzynarodową), dyrektywa proceduralna (określająca minimalne standardy procedur azylowych), dyrektywa recepcyjna (określająca minimalny standardy przyjmowania osób poszukujących ochrony), oraz rozporządzenie Dublin II (określające kraj odpowiedzialny za rozpatrzenie wniosku azylowego) i rozporządzenie dotyczące systemu Eurodac (gromadzącego odciski palców osób przekraczających granice UE w celach azylowych)⁸.

W trakcie polskiej prezydencji w Radzie UE udało się doprowadzić do zmiany dyrektywy kwalifikacyjnej dotyczącej minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców, jako uchodźców lub jako

towe znaczenie, jakie Rada Europejska przywiązuje do rozwoju PWBis, a jednocześnie stanowił kontynuację wcześniejszych wieloletnich programów działań w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych UE. W programie sztokholmskim określone zostały priorytety UE w obszarze sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa na lata 2010–2014. Opierając się na dotychczasowych osiągnięciach programu z Tampere i programu haskiego, program sztokholmski ma na celu sprostanie przyszłym wyzwaniom i dalsze wzmocnienie przestrzeni sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa poprzez działania ukierunkowane na interesy i potrzeby obywateli. Zmierzając do zapewnienia bezpiecznej Europy opartej na poszanowaniu podstawowych praw i wolności obywateli, program sztokholmski koncentruje się na sześciu priorytetach – Europa praw, Europa sprawiedliwości, dostęp do Europy, Europa solidarności, Europa w świecie zglobalizowanym (Dz.Urz. UE C 115, 04.05.2010).

⁷ www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/125709.pdf: European Pact against Synthetic Drugs.

⁸ *The Future of Asylum in the European Union: Problems, Proposals and Human Rights*, red. F. Goudappel, H. Raukus, Haga 2011.

osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony⁹. Tym samym został przełamany prawie dwuletni zastój w pracach nad unijnym systemem azylowym¹⁰.

Prezydencja w wyniku wielomiesięcznych negocjacji doprowadziła także do odblokowania prac nad rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającym kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela kraju trzeciego lub bezpaństwowca poprzez osiągnięcie porozumienia w sprawie odrzucenia klauzuli zawieszenia transferów i zastąpienie jej mechanizmem wczesnego ostrzegania, przygotowania i zarządzania kryzysami migracyjnymi.

W ramach celu strategicznego: poprawa bezpieczeństwa, ochrona praw i bezpieczeństwa obywateli UE, polska prezydencja kontynuowała współpracę z Agencją Praw Podstawowych¹¹, zapoczątkowaną w 2009 r. przez prezydencję szwedzką. W listopadzie 2011 r., w ramach współpracy i przy wsparciu polskiej prezydencji, Agencja Praw Podstawowych zorganizowała w Warszawie doroczną konferencję, „Godność i prawa nieregularnych imigrantów”. Debata miała niebagatelne znaczenie dla polskiej prezydencji. Tematy konferencji zostały opracowane w kontekście bieżących i przyszłych projektów legislacyjnych EU w oparciu o program sztokholmski. Przedmiotem rozważań była sytuacja migrantów o nieuregulowanym statusie w UE z perspektywy praw człowieka i ich dostępu do praw podstawowych gwarantowanych obywatelom UE. Celem konferencji było zaini-

⁹ Nowa wersja dyrektywy została opublikowana w grudniu 2011, jako dyrektywa 2011/95/UE.

¹⁰ Unijny system azylowy był także głównym tematem zorganizowanej w Warszawie przez polską prezydencję konferencji azylowej (11–12 lipca 2011). Konferencja azylowa upamiętniła 60. rocznicę przyjęcia Konwencji z 1951 r. dotyczącej statusu uchodźców. Rozmowy na ten temat były kontynuowane w następnym tygodniu na spotkaniu ministrów sprawiedliwości i spraw wewnętrznych państw UE w Sopocie. Tam także wydano komunikat, że pełne funkcjonowanie WESA ma nastąpić do końca 2012 r.

¹¹ Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej z siedzibą w Wiedniu ustanowiono na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 168/2007 z 15 lutego 2007r. (Dz.Urz. UE L 53/2, 22.02.2007). Agencja obejmuje swoim działaniem 27 państw członkowskich UE. W pracach agencji mogą także uczestniczyć w charakterze obserwatorów państwa kandydujące. Decyzję w tej sprawie podejmuje odpowiednia rada stowarzyszenia, precyzując charakter, zakres i sposób uczestnictwa tych państw w pracach agencji. Rada może również zaprosić do udziału w pracach agencji kraje, które zawarły z UE układ o stabilizacji i stowarzyszeniu. Agencja ściśle współpracuje z innymi instytucjami i organami działającymi na szczeblu krajowym i europejskim oraz pogłębia współpracę z Radą Europy, a także ze społeczeństwem obywatelskim – na przykład za pośrednictwem platformy praw podstawowych. Priorytetowe obszary działalności agencji określono na okres pięciu lat w wieloletnim programie ramowym (decyzja 2008/203/WE), który po konsultacji z Parlamentem Europejskim przyjęła Rada. Wśród nich szczególnie nacisk położono na zwalczanie rasizmu, ksenofobii i podobnych form nietolerancji. Agencja ma zapewnić odpowiednim instytucjom i organom Wspólnoty i jej państwom członkowskim pomoc oraz wiedzę fachową w zakresie praw podstawowych przy wdrażaniu przez nie prawa wspólnotowego oraz wspierać je podczas podejmowania przez nie działań lub określania kierunków działania.

cjowanie ogólnoeuropejskiej debaty na temat sytuacji nieregularnych migrantów oraz przeprowadzenie dyskusji nad działaniami, które należałoby podjąć w związku z wynikami badań opublikowanych przez Agencję. Konferencja miała służyć promowaniu idei tworzenia polityki migracyjnej z uwzględnieniem standardów ochrony praw podstawowych. Stanowiła także forum wymiany doświadczeń i praktyk zapewniających migrantom dostęp do praw podstawowych¹².

Mając na uwadze dotychczasowy rozwój przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości prezydencja skupiła także swoje wysiłki na skutecznym wdrażaniu kolejnych inicjatyw o zasadniczym znaczeniu dla realizacji programu sztokholmskiego. Należy zauważyć, że prezydencja prowadziła działania mające na celu dalsze wdrażanie opracowywania mechanizmów zapewniających ochronę obywateli oraz ułatwianie im dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Kontynuując prace nad wdrożeniem strategii bezpieczeństwa wewnętrznego, polska prezydencja skutecznie zakończyła w ramach Stałego Komitetu ds. Współpracy Operacyjnej w Obszarze Bezpieczeństwa Wewnętrznego¹³ prace nad cyklem polityki UE dotyczącej przestępczości poważnej i zorganizowanej poprzez przyjęcie celów strategicznych oraz opracowanie dla każdego z nich rocznych planów operacyjnych. Analiza działań prezydencji pokazuje, że koncentrowano się również na inicjatywach odnoszących się do usprawnienia zarządzania w strefie Schengen, zarządzania granicami, ustanawiania nowych instrumentów polityki migracyjnej i azylowej, umocnienie mechanizmów współpracy w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej¹⁴.

Pomimo starań prezydencji nie udało się osiągnąć kompromisu w sprawach negocjacji umowy akcesyjnej UE do Konwencji. Niemniej należy zwrócić uwagę na działania przeprowadzone w tym zakresie w trakcie polskiej prezydencji, a także na całość wieloletniego procesu przygotowań do sfinalizowania tego niezwykle istotnego dla całości systemu ochrony i promocji praw człowieka w Europie porozumienia.

Obecnie nie sposób wskazać wszystkich kwestii spornych związanych z przystąpieniem Unii Europejskiej do Konwencji. Problem jest niezwykle trudny i skomplikowany, o czym najdobitniej świadczy fakt, że próby takiego związania się postanowieniami Konwencji podejmowane były już w latach 70. ubiegłego stulecia. Przede wszystkim instytucje unijne oraz jej system prawny musiały ulec pewnym przekształceniom, aby UE mogła zapewnić swoim obywatelom ochronę, jaką daje jurysdykcja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Wpisując do priorytetów prezydencji kontynuację negocjacji akcesyjnych, Polska brała

¹² Konferencja była wydarzeniem, w którym wzięło udział ponad 300 ekspertów i urzędników z państw członkowskich oraz instytucji UE, przedstawicieli samorządów, organizacji międzyrządowych, wyspecjalizowanych organizacji zajmujących się prawami człowieka i prawami migrantów oraz organizacji społecznych.

¹³ Standing Committee on Operational Cooperation on International Security (COSI).

¹⁴ www.pl2011.eu/program_and_priorities.

pod uwagę przede wszystkim korzyści z tego płynące, zarówno dla obywateli, jak i instytucji unijnych. Fakt, że kontrolę nad zgodnością aktów prawnych z podstawowymi prawami człowieka będzie sprawował zewnętrzny trybunał pozwala uznać taką inspekcję za bezstronną i zwiększającą zaufanie obywateli UE do wspólnego systemu prawnego. Wskazywano także na inne korzystne oddziaływanie, którym będzie ujednolicenie terminów i orzecznictwa strasburskiego z luksemburskim. Nie ulega wątpliwości, że jednolita linia orzecznictwa w zakresie praw podstawowych zapewni stabilność tej dziedziny prawa. Obecnie nie można założyć, że przyjęcie Konwencji w systemie prawnym UE usankcjonuje prawnie charakter praw człowieka w dorobku prawa wspólnotowego. Zadanie takie stoi przed Kartą Praw Podstawowych UE i to z niej należy wywodzić w pierwszej kolejności ewentualne roszczenia w odniesieniu do instytucji unijnych¹⁵. Ponadto należy podkreślić, że szerszy zakres przedmiotowy Karty zapewnia znacznie skuteczniejszą ochronę podstawowych praw i wolności jednostki niż ochrona wynikająca z Konwencji.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że to właśnie nadal niesprecyzowany stosunek Karty do Konwencji należy uznać za pewną wątpliwość związaną z przystąpieniem UE do Konwencji. Zastanowienie budzi także kolejna kwestia związana z autonomicznością prawa wspólnotowego oraz jego nadrzędnością względem krajowego porządku prawnego państw członkowskich. Wydaje się, że istotną negatywną konsekwencją związania się Unii postanowieniami Konwencji może być dodatkowe obciążenie Trybunału w Strasburgu skargami skierowanymi przeciwko instytucjom unijnym. Efektem tego może być gromadzenie się dużej ilości spraw oraz wydłużenie czasu postępowania przed Trybunałem.

Biorąc pod uwagę argumenty za i przeciw akcesji UE do Konwencji, Polska przygotowując program prezydencji stała na stanowisku, że zaangażowanie w ten proces jest istotnym elementem prezydencji. Przystąpienie UE do Konwencji uznano nie tyle za krok na przód w dziedzinie ochrony i gwarancji praw podstawowych, ile działanie zmierzające w kierunku uporządkowania całości systemu ochrony człowieka w Europie. Znaczenie związania UE z postanowieniami Konwencji, Polska postanowiła konsekwentnie promować na płaszczyźnie politycznej. Uznano bowiem, że o ile uregulowanie takich kwestii jak reprezentacja Unii w postępowaniu w Strasburgu czy własny sędzia (reprezentujący Unię przed Trybunałem) powinno mieć miejsce znacznie wcześniej, o tyle w kwestii ochrony praw podstawowych możliwość zaskarżenia instytucji UE do Trybunału nie przyniesie wymiernych korzyści obywatelom. Przed przyjęciem Karty Praw Podstawowych lub wtedy, gdy miała ona charakter politycznej deklaracji, jurysdykcja Strasburga miałyby duże znaczenie, niemniej byłyby niebezpieczna dla autonomii prawa wspólnotowego. Obecnie, kiedy to głównie Karta zapewnia ochronę praw podstawowych, możliwość zaskarżenia decyzji instytucji unijnej ma znaczenie po-

¹⁵ Na ten temat zob. szerzej: E. Cała-Wacinkiewicz, *Poszanowanie praw podstawowych jako ogólna zasada prawa wspólnotowego a Karta Praw Podstawowych*, [w:] *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, red. A. Wróbel, Warszawa 2009.

lityczne. Pozwala to wskazać, że nawet nad najwyższymi organami UE sprawowana jest zewnętrzna kontrola.

Założenia polskiej prezydencji w tym obszarze zawarte zostały przede wszystkim w dwóch dokumentach: w Programie polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej oraz w Programie działań Rady przygotowanym przez trzy prezydencje: polską, duńską i cypryjską, w okresie od 1 lipca 2011 r. do 31 grudnia 2012 r. Program polskiej prezydencji w części „Bezpieczna Europa” podkreślał, że „prezydencja skupi swoje wysiłki na skutecznym wdrażaniu inicjatyw o zasadniczym znaczeniu dla realizacji programu sztokholmskiego”¹⁶. W części operacyjnej programu polskiej prezydencji, wśród 46 celów szczegółowych, w sekcji poświęconej priorytetom Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości, wymienić należy te najważniejsze w zakresie ochrony praw człowieka:

- realizacja programu sztokholmskiego oraz europejskiego paktu o imigracji i azylu w celu stworzenia wspólnej europejskiej polityki migracyjnej oraz wspólnego europejskiego systemu azylowego,
- zainicjowanie i prowadzenie dyskusji w Radzie UE na temat uchwalenia decyzji upoważniającej do zawarcia porozumienia w sprawie przystąpienia Unii do Konwencji,
- prowadzenie debaty nad programem wieloletnim Agencji Praw Podstawowych,
- opracowanie i zaproponowanie przyjęcia przez Radę UE europejskiego paktu przeciwko narkotykom syntetycznym oraz inauguracja ewaluacji Strategii antynarkotykowej 2005–2012¹⁷.

W kolejnym dokumencie, programie działań Rady, przygotowanym przez trzy prezydencje na okres 18 miesięcy, zawarte zostały precyzyjne i szczegółowe sformułowania ich celów i priorytetów działań. W dziale „Wymiar sprawiedliwości” umieszczony został punkt dotyczący praw podstawowych w kontekście koniecznych działań na rzecz przystąpienia Unii Europejskiej do Konwencji:

Jeżeli chodzi o przystąpienie UE do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, trzy prezydencje będą starały się wspierać Komisję w negocjacjach oraz jak najszybciej kontynuować w Radzie dyskusje prowadzące do przyjęcia decyzji upoważniającej do zawarcia porozumienia o przystąpieniu. Ponadto prezydencje będą prowadziły prace nad każdym wnioskiem ustawodawczym dotyczącym niezbędnych wewnętrznych zasad UE mających charakter dodatkowy względem przystąpienia Unii do EKPC¹⁸.

Po wejściu w życie traktatu lizbońskiego działania na rzecz akcesji nabrały tempa. Traktat lizboński zobowiązał Unię Europejską do przystąpienia do

¹⁶ Program polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2011, s. 6.

¹⁷ *Ibidem*, s. 24–26.

¹⁸ www.register.consilium.europa.eu/pdf/l/st11447.pl11.pdf: 18-miesięczny program rady (1 lipca 2011–31 grudnia 2012), Bruksela, 17.06.2011, s. 87.

Konwencji¹⁹. Podobny przepis zawarto także w tekście Konwencji²⁰. Po wejściu w życie traktatu lizbońskiego 2 lutego 2010 r., Komisja Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego przyjęła projekt rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie międzyinstytucjonalnych aspektów przystąpienia UE do Konwencji. Następnie projekt został przedstawiony Komisji Spraw Zagranicznych Parlamentu w celu wydania opinii. W projekcie zostały przedstawione argumenty za przystąpieniem UE do Konwencji, które tak można pokrótce streścić:

- choć system ochrony praw podstawowych Unii Europejskiej zostanie wzmocniony na skutek włączenia Karty Praw Podstawowych UE do jej prawa pierwotnego, jej przystąpienie do Konwencji będzie silnym sygnałem spójności Unii i „wielkiej Europy”, którą tworzy Rada Europy i jej ogółouropejski system praw człowieka; przystąpienie to wzmocni również wiarygodność Unii w oczach krajów trzecich, od których regularnie wymaga ona przestrzegania tej konwencji w ramach dwustronnych stosunków z nimi;
- przystąpienie do Konwencji zagwarantuje również obywatelom ochronę wobec działań UE analogiczną do tej, z jakiej już korzystają wobec działań wszystkich państw członkowskich; jest to kwestia tym bardziej istotna, że państwa członkowskie przekazały Unii znaczne uprawnienia;
- przystąpienie przyczyni się do harmonijnego rozwoju orzecznictwa obu trybunałów europejskich w dziedzinie praw człowieka, zwłaszcza z powodu większej potrzeby prowadzenia dialogu;
- przystąpienie to nie będzie miało jakiegokolwiek wpływu na zasadę autonomii prawa unijnego, ponieważ Europejski Trybunał Sprawiedliwości pozostanie jedyną najwyższą instancją w kwestiach dotyczących prawa UE oraz ważności jej aktów prawnych – Trybunał Praw Człowieka nie będzie mógł być uznawany za wyższą od niego instancję, ale raczej jako organ specjalny sprawujący kontrolę zewnętrzną nad poszanowaniem przez UE zobowiązań prawa międzynarodowego wynikających z przystąpienia przez Unię do Konwencji, zatem Trybunał Sprawiedliwości będzie miał status analogiczny do statusu, jaki aktualnie posiadają sądy najwyższe państw członkowskich w stosunku do Trybunału Praw Człowieka²¹.

W uzupełnieniu powyższej informacji należy dodać, że istotnym elementem zawartym w projekcie rezolucji była także konkluzja stwierdzająca, iż przystąpienie UE do Konwencji stanowi ważny krok, ale nie ostatni w procesie tej formy

¹⁹ Traktat z Lizbony wprowadził konieczne zmiany do prawa unijnego, stanowiące normę o charakterze pierwotnym: „Unia przystępuje do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności”. Formalną możliwość przystąpienia do EKPCz stwarza UE art. 6 ust. 2 traktatu z Lizbony. Zagadnieniu temu poświęcono także protokół dotyczący art. 6 ust. 2 traktatu o UE w sprawie przystąpienia UE do EKPCz, który został dołączony do traktatu z Lizbony. Dz.Urz. UE C 306, 17.12.2007.

²⁰ W art. 17 Protokołu 14 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka zamieszczono postanowienie: „Unia Europejska może przystąpić do Konwencji”, tym samym dano podstawę akcesji do konwencji podmiotowi będącemu organizacją międzynarodową.

²¹ www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afro/803/803011/pl.

integracji. Kolejnym posunięciem powinno być przystąpienie Unii do Europejskiej Karty Społecznej²².

19 marca 2010 r. Komisja Spraw Zagranicznych Parlamentu Europejskiego wydała opinię dla Komisji Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego dotyczącą międzyinstytucjonalnych aspektów przystąpienia UE do Konwencji. W opinii tej szczegółowo przedstawiono pozytywne aspekty akcesji oraz konieczność niezwłocznego wszczęcia procedur z tym związanych²³. Po przyjęciu przez Radę UE 4 czerwca 2010 r. mandatu oraz wytycznych negocjacyjnych Komisja przeprowadziła, w imieniu UE, negocjacje z Komitetem Sterującym Rady Europy ds. Praw człowieka (CDDH), których celem było opracowanie projektu umowy o przystąpieniu. Powołano także specjalną grupę CDDH-UE składającą się z 14 ekspertów (7 z państw członkowskich UE oraz 7 z państw spoza Unii) w celu opracowania projektu tekstu.

Ponad rok trwały przygotowania do przedstawienia wstępnej wersji projektu porozumienia akcesyjnego. Istotnym krokiem w prowadzonych debatach było przedstawienie przez Komisję Europejską 4 czerwca 2011 r. projektu decyzji Rady upoważniającej Komisję do przeprowadzenia negocjacji w sprawie umowy o przystąpieniu UE do Konwencji²⁴. 20–24 czerwca 2011 r. odbyło się kolejne spotkanie Nieformalnej Grupy ds. Przystąpienia UE do Konwencji (CDDH-UE) połączone z konsultacjami społecznymi. W ramach konsultacji przedstawiciele organizacji pozarządowych (m.in. Advice on Individual Rights In Europe Centre, International Commission of Justice oraz European Trade Union Confederation) odnieśli się do dotychczasowych prac dotyczących przystąpienia UE do Konwencji. Wskazali przede wszystkim, że UE powinna przystąpić nie tylko do samej Konwencji, ale też do wszystkich protokołów dodatkowych. Efektem intensywnych prac było sfinalizowanie projektu umowy o przystąpieniu i przedłożenie go do analizy wysokim umawiającym się stronom oraz Unii 19 lipca 2011 r.²⁵

Najważniejsze postanowienia projektu oparte były na założeniu, że akcesja jest niezbędna, by zapewnić spójność w ramach europejskiego systemu ochrony praw człowieka, a zatem także kontrolę aktów prawnych, środków podejmowanych przez instytucje UE oraz naruszeń, jakich się dopuszcza, przez niezależny Trybunał. Na posiedzeniu Rady 6 października 2011 r. część delegatów zgłosiła zastrzeżenia do treści przedstawionego projektu umowy o przystąpieniu. A zatem przygotowano kolejne opracowanie w formie analizy prawnej projektu. Podsumowano w nim najbardziej sporne kwestie dyskutowane przed i w trakcie redagowania projektu. Dokonano także krytycznej analizy odpowiedzi udzielonych przez

²² Europejska Karta Społeczna, podpisana w Turynie 18 października 1961 r., zmieniona w Strasburgu 3 maja 1994 r., zgodnie z postanowieniami zawartymi już w Karcie Praw Podstawowych, a także przepisami socjalnymi UE.

²³ PE 439.075v02-AD/809262 PL doc., s. 1–6.

²⁴ 10602/10FREMP 27 JAI 523 COHOM 153 COSCE 17 RESTREINT UE.

²⁵ www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/CDDH-UE-/CDDH-UE_documents_en.asp.

ekspertów Komisji Europejskiej i Rady Europy. Celem tego postępowania było wypracowanie rozwiązania uwzględniającego obawy delegacji, które zgłosiły zastrzeżenia do projektu umowy o przystąpieniu. Projekt został przedstawiony na kolejnym posiedzeniu, 12–14 października 2011 r.²⁶ Nie udało się jednak osiągnąć konsensusu i grupa CDDH odnotowała, że Unia nie jest w stanie przedstawić jednomyślnego stanowiska w sprawie projektu, o czym grupa poinformowała Komitet Ministrów Rady Europy²⁷. Z inicjatywy polskiej prezydencji wznowiono dyskusje na forum grupy FREME (Grupa Robocza ds. Praw Podstawowych, Praw Obywatelskich i Swobodnego przepływu osób), którą powołano w charakterze specjalnego komitetu zgodnie z art. 218 ust. 4 TFUE. Celem rozmów były próby wypracowania możliwych rozwiązań uwzględniających obawy delegacji, które zgłosiły zastrzeżenia do projektu umowy o przystąpieniu.

Spotkania odbywały się cyklicznie od października do grudnia 2011 r. Kwestie podnoszone przez delegacje dotyczyły takich spraw, jak: zakres przystąpienia UE do Konwencji, brak wpływu przystąpienia do Konwencji na kompetencje państw członkowskich, zakres stosowania mechanizmu „współpозwanych” oraz korzystanie z prawa głosu przez Unię i jej państwa członkowskie na forum Komitetu Ministrów podczas nadzorowania wykonywania orzeczeń wydanych przeciwko Unii przez Trybunał. W raporcie końcowym polskiej prezydencji podkreślono, że z uwagi na konieczność osiągnięcia wspólnego stanowiska UE przed kolejnymi dyskusjami z partnerami negocyjnymi Unii w Strasburgu, wszelkie ewentualne zmiany do projektu umowy o przystąpieniu będą musiały być negocjowane przez Komisję dopiero wtedy, gdy państwom członkowskim UE uda się dojść do porozumienia.

Polska prezydencja przywiązywała bardzo dużą wagę do dyskusji w grupie FREMP i były one intensywne w okresie od października do grudnia 2011 r. Jednakże ze względu na znaczenie kwestii przedmiotowych, konieczne było przeprowadzenie dalszych analiz już w trakcie kolejnej prezydencji, duńskiej, aby osiągnąć zamierzony rezultat. Niepowodzenia wynikały przede wszystkim z negatywnego stanowiska niektórych państw wobec polskich inicjatyw w zakresie akcesji.

Porozumienie o przystąpieniu będzie miało formę traktatu międzynarodowego między 47 państwami Rady Europy i UE. Będzie ono mogło wejść w życie po ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie UE zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi. W efekcie UE stanie się stroną Konwencji oraz Protokołów 1 i 6 do Konwencji, których stronami są wszystkie państwa UE, na tyle, na ile to będzie

²⁶ Draft Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, [aneks do:] Report to the Committee of Ministers on the elaboration of legal instruments for the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, CDDH (2011) 009, Strasbourg, 14 October 2011.

²⁷ CDDH Report (2011) 009, 14th October 2011, para. 9: Some influential EU Member States, however, are still unhappy with some fundamental aspects of the draft accession agreement. The UK non-paper submitted to the Council of the EU (working party on fundamental rights), DS 1563/11, Brussels, 22 September 2011.

możliwe „na równi” z pozostałymi 47 stronami Konwencji. UE nie stanie się jednak kolejnym członkiem Rady Europy²⁸.

Zanim UE będzie mogła stać się stroną Konwencji, wszystkie państwa członkowskie Rady Europy muszą osiągnąć kompromis. Z tych 47 państw, 27 jest także członkami UE. W rezultacie powstała dość osobliwa sytuacja, w której państwa członkowskie UE występują w podwójnej roli i negocjują niejako „same z sobą”. Nakłada się na to obowiązek wynikający z art. 4 Traktatu o Unii Europejskiej, zgodnie, z którym państwa członkowskie są zobligowane do podejmowania wszelkich środków właściwych dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatu, a także powstrzymywania się od podejmowania środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii.

Brak porozumienia wśród państw członkowskich UE wyjaśnia zastój w negocjacjach po zakończeniu polskiej prezydencji. Kwestie sporne nie mogły być dyskutowane na forum Komitetu Sterującego Rady Europy, ponieważ zgodnie z zasadą lojalnej współpracy, państwa członkowskie UE powinny prezentować jednolite stanowisko. Komunikat Komitetu Ministrów Rady Europy, w którym ogłoszono plany wznowienia negocjacji z Unią Europejską, świadczy o tym, że kompromis udało się osiągnąć.

W kolejnej turze rozmów, rozpoczętych w trakcie polskiej prezydencji i kontynuowanych przez duńską w pierwszej połowie 2012 r., UE i 27 państw członkowskich reprezentowała Komisja. Po drugiej stronie stołu negocyjacyjnego zasiadało 20 pozostałych członków Rady Europy. Przed podpisaniem porozumienia jego zgodność z Traktatem musi być oceniona przez TSUE. Po wielu miesiącach blokowania przez rządy Wielkiej Brytanii i Francji²⁹ prac nad projektem porozumienia o akcesji pojawiło się zaniepokojenie w odniesieniu do sygnałów niechęci niektórych państw do akcesji, płynące ze Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy oraz podkomisji ds. Praw Człowieka Parlamentu Europejskiego. 25 stycznia 2012 r. Kerstin Lundgren sprawozdawca Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy ds. wpływu Traktatu z Lizbony na Radę Europy oraz Barbara Lochbihler, przewodnicząca podkomisji Parlamentu Europejskiego, wystąpiły

²⁸ Szczególną uwagę warto zwrócić na to, jak zostanie rozstrzygnięta kwestia podziału odpowiedzialności między Unią a państwa członkowskie, a także na związaną z tym przyszłą relację między Trybunałem Sprawiedliwości UE (TSUE) a ETPCz.

²⁹ Wielka Brytania wspierana przez Francję, od początku negocjacji była przeciwna akcesji. Przystąpienie do Konwencji bez wątpienia będzie skutkowało poszerzeniem zasobów kadrowych i finansowych Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Wielka Brytania jest natomiast przeciwna próbom wzmocnienia Trybunału, o czym można się było przekonać podczas debaty na temat reformy ETPCz poprzedzającej przyjęcie deklaracji z Brighton. Wielka Brytania, wykorzystując swoje przewodnictwo w Radzie Europy, podejmowała wtedy liczne kroki mające na celu osłabienie pozycji Trybunału. W przemówieniu wygłoszonym w Strasburgu 25 stycznia 2012 r. David Cameron stwierdził, że ETPCz stał się sądem „czwartej instancji”. Premier Wielkiej Brytanii wezwał do stworzenia mechanizmu filtrującego, dzięki czemu ETPCz nie zajmowałby się sprawami, w których sąd krajowy wydał już „właściwą” decyzję. Należy podkreślić, że forsowanie takiego kierunku reformy ETPCz grozi podważeniem funkcji kontrolnej Trybunału.

w tej sprawie ze wspólnym stanowiskiem i wezwały rządy państw członkowskich do szybkiego doprowadzenia do akcesji³⁰. Oparły się na Rezolucji 1836 (2011) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy przyjętej 5 października 2011 r. (*The impact of the Lisbon Treaty on the Council of Europe*)³¹. Autorki te wyraziły głębokie zaniepokojenie faktem, że przystąpienie do Konwencji, które stanowi obowiązek UE³², jest obecnie spychane na boczny tor z powodu politycznego sprzeciwu Wielkiej Brytanii oraz w mniejszym stopniu Francji. W powyższym stanowisku zaznaczono, że ratyfikując Traktat z Lizbony, państwa członkowskie wyraziły wolę doprowadzenia do akcesji. A zatem działania podejmowane przez rząd Wielkiej Brytanii, które mogą utrudniać zakończenie procesu akcesyjnego, są sprzeczne z zasadą lojalnej współpracy (art. 4 Traktatu o UE). Zgodnie z tą zasadą państwa członkowskie są zobowiązane do podejmowania wszelkich środków właściwych dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów, a także umożliwiania wypełniania przez Unię jej zadań i powstrzymywania się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii. Ponadto, wraz ze stopniowym poszerzeniem kompetencji UE, w szczególności z rozwojem prawodawstwa w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, coraz więcej decyzji mających bezpośredni wpływ na sytuację jednostki, jest podejmowanych przez instytucje unijne.

Nie była to jedyna reakcja na opóźniający się proces akcesji. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy oraz Parlament Europejski UE wezwały rządy do większego zaangażowania w kwestię przystąpienia UE do Konwencji³³. Podobne stanowisko zajęła także koalicja europejskich organizacji pozarządowych, podkreślając także konieczność równoległego przeprowadzenia reformy Trybunału. Pod tym stanowiskiem podpisała się Amnesty International, AIRE Centre, European Human Rights Advocacy Centre (EHRAC), Interights, The International Commission of Jurists (ICJ), JUSTICE oraz Helsińska Fundacja Praw Człowieka³⁴.

19 czerwca 2012 r. nieformalne zgromadzenie parlamentarzystów Parlamentu Europejskiego i Rady Europy wydało wspólny komunikat Zgromadzenia Parlamentarnego, zapowiadający wznowienie negocjacji w sprawie ratyfikacji

³⁰ Zob. www.assembly.coe.int/ASP/News/EMBNewsManagerView.asp?ID.

³¹ Zob.: www.assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/tal1/ERES1836.htm.

³² UE jest zobowiązana przystąpić do EKPCz zgodnie z art. 6 pkt 2 Traktatu o Unii Europejskiej. W wyniku przystąpienia UE do EKPCz prawo unijne zostanie poddane kontroli ETPCz.

³³ www-europapraw.org-c-ue-eu+accession-to-european-convention-o-hr.

³⁴ 10 stycznia 2012 r. zostało opublikowane stanowisko koalicji europejskich organizacji pozarządowych nt. reformy ETPCz. NGOs wydały następujące zalecenia: 1) zwiększenie efektywności implementacji standardów wynikających z EKPCz na szczeblu narodowym; 2) podjęcie konkretnych kroków mających na celu implementację orzeczeń ETPCz na szczeblu krajowym, w szczególności w sprawach o charakterze powtarzalnym; 3) wprowadzenie w systemach narodowych otwartych i transparentnych mechanizmów implementacji wyroków, zgodnie z zaleceniami Komitetu Rady Ministrów; www.europapraw.org/news/koalicja-europejskich-organizacji-nt-reformy-europ.

traktatu o przystąpieniu Unii Europejskiej do Konwencji³⁵, ale do chwili obecnej trzem kolejnym państwom współpracującym w ramach osiemnastomiesięcznej prezydencji nie udało się sfinalizować umowy akcesyjnej UE do Konwencji. Niemniej ogłoszony 6 listopada 2012 r. raport Komitetu LIBE (sprawiedliwości) i Komitetu AFET (spraw zewnętrznych) Parlamentu Europejskiego o przestrzeganiu praw człowieka w UE ocenił pozytywnie starania Polski, Danii i Cypru w tym zakresie, odnosząc się równocześnie krytycznie do blokowania przez niektóre państwa procesu akcesji UE do Konwencji³⁶.

Pozytywnym sygnałem świadczącym o tym, że prace nad porozumieniem akcesyjnym są kontynuowane, jest fakt, iż 14 listopada 2012 r. odbyła się w Strasburgu kolejna tura rozmów na temat przystąpienia Unii Europejskiej do Konwencji. Przedmiotem debaty był uzupełniony tekst projektu porozumienia o akcesji. Komitet Sterujący ds. Praw Człowieka wysłuchał stanowiska przedstawicieli organizacji pozarządowych. Biorąc pod uwagę cel przystąpienia, którym jest wzmocnienie ochrony praw podstawowych jednostki, zwrócili oni uwagę na potrzebę prowadzenia negocjacji w sposób jak najbardziej transparentny. W opinii przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego tekst porozumienia o przystąpieniu UE do Konwencji powinien szerzej określić zakres działań, za które instytucje UE będą mogły być pociągnięte do odpowiedzialności. W opinii NGOs powinno to uwzględniać działania wszelkiego typu, nie tylko działania legislacyjne. Ostateczny tekst porozumienia nie został uzgodniony. W komunikacie końcowym podano, że będzie on przedmiotem kolejnych negocjacji, które odbędą się w styczniu i kwietniu 2013 r.³⁷

Prezydencja była poważnie zaangażowana w postęp w negocjacjach nad przystąpieniem UE do Konwencji. Udzielała wsparcia Komisji Europejskiej w jej wysiłkach na rzecz wynegocjowania porozumienia akcesyjnego. Na podstawie wniosku Komisji Europejskiej, polska prezydencja zainicjowała dyskusję w Radzie dotyczącą przyjęcia decyzji upoważniającej do zawarcia tego porozumienia. Kontynuowała także prace nad wewnętrznymi regulacjami określającymi zasady postępowania w sprawach wynikających ze stosowania Konwencji i porozumienia akcesyjnego.

W konkluzji należy podkreślić, że nadal jest wiele wątpliwości rodzących się w kontekście spodziewanej akcesji Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. W procesie dotychczasowych negocjacji, wiele wątpliwości i punktów spornych zostało już wyjaśnionych, lecz wiele nadal zależy od dobrej woli negocjujących stron i przyszłej praktyki z ich udziałem.

³⁵ www.assembly.coe.int/ASP/NewsManager/EMB_NewsManagerView.asp?ID=7761.

³⁶ www.europapraw.org/files/2012/11/Report_FR_Situation1.pdf.

³⁷ Third negotiation meeting between the CDDH AD HOC Negotiation Group and the European Commission Union to the European Convention on Human Rights; www.coe.int/t/dghl/standardsettin/hrpolicy/Accession/Meeting_report/47_%2.

Jakkolwiek by oceniać to, co ma miejsce – jedno wydaje się być przesądzone: przystąpienie Unii do Konwencji staje się faktem. Należy je postrzegać jako ujednolicenie obecnego systemu ochrony praw człowieka w Europie.

Abstract

The Impact of the Polish Presidency on the Form of the EU Human Rights Policy – Chosen Issues

The purpose of this paper is to examine human rights issues through the prism of the Polish Presidency in the EU Council. The Polish Presidency of the EU Council started with high expectations on the part of other Member States and EU officials. Poland took over the EU Council Presidency on 1 July 2011. Assuming the EU Presidency for the first time since its accession in 2004, Poland was well prepared for this challenge. At the same time, all actions of the Polish Presidency were very closely watched in other EU capitals as it was the first Presidency held by Warsaw. Even more so, as the previous Presidencies held by Member States that had joined the EU after 2004, had not been considered as terribly successful. Both the Czech Republic, because of the collapse of the government, and Hungary, because of the adoption of the controversial act on the media, were remembered as weak presidencies whose achievements had been overshadowed by negative internal developments. The Poles were aware of the fact that the standards were set high and of the challenges they would have to face. They also knew that even well prepared Presidencies were often hampered by unexpected turns of events. In a very difficult atmosphere marked by discussions on the need to deal more decisively with the economic crisis and the expectations of strong action on behalf of Europe's leaders, the Polish Presidency pushed the European Agenda forward and achieved some significant results.

The main task of the Presidency was to lead the EU on a path to faster economic growth and an enhanced political community. In order to follow these targets, this article has been concentrated on some aspects of the three basic presidency's priorities: "European integration as the source of growth", a "Secure Europe" and a "Europe benefiting from openness". Special emphasis has been put on the development of expanding the area of European values and regulations, including further EU enlargement and the development of cooperation with neighboring countries. The initial objective of the Presidency, adopted by the Council of Ministers in May 2011, was to implement effectively the Stockholm programme. Thus, activities were engaged to protect EU citizens and facilitate their access to justice. Poland fully implemented the priority of the Presidency concerning the strengthening of collaboration in combating drug-related crime. The European Pact against synthetic drugs was adopted, along with the conclusions of the Council concerning the cooperation between the EU and Eastern Europe concerning drugs and conclusions concerning combating of new psychoactive substances.

Taking into consideration the EU human rights policy, this paper aims at providing a general, and at the same time, comprehensive picture of the Polish Presidency activities in the field of the EU support for the protection of fundamental rights, as well as enhancing mechanisms for the prevention against any kind of discrimination. One of the key elements, in that respect, has been the EU accession to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms. As a part of its Presidency, Poland took a major step forward in the process of the negotiations for the accession.